



Gerrit Manssen (Hrsg.)

Verkehrssicherheit und Amtshaftung

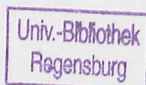


PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.



177521716

ISBN 3-631-51401-8

© Peter Lang GmbH
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2003
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

www.peterlang.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort _____	7
Dr. Eberhard Rinne Straßenverkehrsregelungs- und Straßenverkehrssicherungspflicht in der amtshaftungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs _____	9
Privatdozent Dr. Rüdiger Krause Aktuelle dogmatische Entwicklungen im Bereich der Verkehrssicherungspflichten unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Straßenverkehrs _____	25
Professor Dr. Gerrit Manssen Schutzpflicht des Staates und verkehrssichere Straßengestaltung _____	53
Ministerialrätin Christine Kramer Verkehrssichere Gestaltung von Straßen aus der Sicht des Straßenverkehrsrechts _____	69
Dr.-Ing. Volker Meewes Der Einfluss der ingenieurmäßigen Straßengestaltung auf Anzahl und Schwere der Straßenverkehrsunfälle _____	79
Dr.-Ing. Reinhold Maier Häufungen von Straßenverkehrsunfällen: Erkennen, Bewertungen, Maßnahmen _____	105
Anhang: Professor Dr. Gerrit Manssen Haftung örtlicher Unfallkommissionen _____	117

Vorwort

Am 19. und 20. September 2002 fand an der Universität Regensburg ein Symposium zum Thema „Verkehrssicherheit und Amtshaftung“ statt. Ziel der Veranstaltung war es, Richter und Anwälte über den Zusammenhang von Straßengestaltung und Unfallgeschehen zu informieren und eventuelle haftungsrechtliche Konsequenzen zu diskutieren. Im Vordergrund stand dabei die präventive Funktion des Schadensersatzrechts, also die Frage, inwieweit durch die Rechtsprechung zum Amtshaftungsrecht ein Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit geleistet werden kann.

Die Referate werden im vorliegenden Band abgedruckt, um die wissenschaftliche Diskussion anzuregen und fortzuführen. Danken möchte ich dem Institut für Straßenverkehr in Köln (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.) für die finanzielle Unterstützung der Tagung und der Drucklegung.

Regensburg, 30. April 2003

Gerrit Manssen

Schutzpflcht des Staates und verkehrssichere Straßengestaltung

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

I. Die Rechtsprechung und die Verkehrssicherheit – Nebensächlichkeiten statt Hauptprobleme?

1. Kurze Bestandsaufnahme

Die juristische Aufarbeitung des ICE-Unglücks von Eschede ist seit einiger Zeit unter hinreichender medialer Begleitung angelaufen. Die möglicherweise für den Bruch des Radreifens verantwortlichen Ingenieure stehen vor dem Kadi, weiterhin sind Schadensersatzklagen gegen die Bahn anhängig. Immerhin: Es gibt 101 Tote zu beklagen. Die Berichterstattung der Medien spiegelt die Betroffenheit jedes Einzelnen wieder. Jeder hätte in dem ICE sitzen können.

Jedes Jahr sterben in Deutschland allerdings auch ca. 7.000 Menschen bei Verkehrsunfällen. Die Berichterstattung in den Medien beschränkt sich hierbei im Wesentlichen auf die kurze Nennung der genauen Zahl im Vergleich zum Vorjahr. Eine Identifikation mit 7.000 Verkehrstoten ist nicht möglich. Man selbst ist nicht betroffen, wen es trifft, der hat Pech gehabt („Schicksal“) oder er ist selber schuld.

Es ist nun nichts Ungewöhnliches, dass die Berichterstattung in den Medien die objektive Bedeutung eines Problems nicht widerspiegelt. Der Manager des FC Bayern München, Uli Hoeneß, hat bereits vor einigen Jahren geunkelt, demnächst würden seine Vertragsverhandlungen mit irgendeinem Jungkicker in der Tagesschau an erster Stelle gebracht und die Meldung über den Rücktritt des russischen Präsidenten erst kurz vor den Wettermeldungen. Diese Verzerrung der Wichtigkeit wäre auch gar kein Thema für die Durchführung eines Symposiums, wenn sich nicht der Eindruck verstärken würde, dass die 7.000 Verkehrstoten pro Jahr auch in der politischen und rechtlichen Diskussion langsam zu einer *quantité négligeable* werden. Für einige Baum- und Alleenschützer scheint bereits jede Diskussion um die Vermeidung von Baumunfällen ein Rückfall in die ökologische Steinzeit zu sein. Irgendwelches Bemühen um sachliche Würdigung von Argumenten ist gelegentlich nicht mehr erkennbar.¹ Man hat Angst um

¹ Dies gilt insbesondere für den Beitrag von *Franz Otto*, NZV 2002, 73 ff., der sich kritisch mit den „Empfehlungen zum Schutz vor Unfällen mit Aufprall auf Bäume (ESAB)“ sowie dem vom Verfasser erstellten Gutachten „Der Schutz vor Baumun-

die Bäume, nicht um die Verkehrsteilnehmer. Während in Frankreich der Staatspräsident die Erhöhung der Verkehrssicherheit zu einer nationalen Aufgabe erklärt,² geht man in Deutschland den umgekehrten Weg. Bundesumweltminister Trittin kündigte bereits vor den Wahlen im September 2002 an, es würden wieder verstärkt Alleen angelegt.³ Dies wird im Ergebnis zu einer steigenden Zahl von Verkehrstoten führen.

Auch in der Rechtsprechung spiegelt sich die beschriebene Geringschätzung von 7.000 Verkehrstoten in gewissem Umfang wider. Vor allem der Bundesgerichtshof beschäftigt sich intensiv mit der Verkehrssicherungspflicht an öffentlichen Straßen. Es gibt eine Fülle von Entscheidungen etwa zur Streupflicht⁴, zu morschen Ästen und Bäumen, die „unauffällig im Wald stehen“, aber doch auf die Straße fallen⁵, und nicht zu vergessen zum Sportwagen Panther Lima, der mit 7 cm Bodenfreiheit auf einer Fahrbahnschwelle hängen bleibt.⁶ Gerade das Thema Streupflicht ist viel behandelt worden, obwohl es aus der Perspektive der Verkehrssicherheit eher vernachlässigenswert ist. Bei winterlichen Straßenverhältnissen passieren durch vorsichtigere und langsamere Fahrweise sehr viel weniger schwere Verkehrsunfälle als bei normalen Straßenverhältnissen. Strenge Winter tun der Unfallstatistik gut.

Wesentliche Probleme der Verkehrssicherheit werden hingegen anscheinend nicht vor die Gerichte gebracht. Nichts zum Thema Baumunfall im eigentlichen Sinne, wenig zum Thema Knotenpunkte oder Fahrbahngestaltung. Wichtige Fragen der Verkehrssicherheit scheinen an der Rechtsprechung vorbeizulaufen. Wenn sie entschieden werden (etwa zum Bereich Fahrbahngriffigkeit), wird in der Regel dem Verkehrsteilnehmer die Verantwortung zugeschoben.⁷

fallen als Aufgabe der staatlichen Straßen- (Bau-)Verwaltung“, 2000, befasst. Man hat jedoch nicht den Eindruck, dass *Otto* die Anforderung bewältigt hat, diese Beiträge richtig zu lesen und auch zu verstehen.

2 Vgl. die Meldung von *Auto Motor und Sport*, Heft 1/2003, S. 3.

3 Vgl. *DIE WELT* vom 13.8.2002, S. 6: „Trittin will Alleen retten“.

4 Vgl. hierzu die Rechtsprechungsübersicht von *Rinne*, NJW 1996, 3303 ff. m. w. Nachw. auf die umfangreiche Rechtsprechung des BGH.

5 BGH, NJW 1965, 815 f.; OLG Düsseldorf, VersR 1992, 467 f.; OLG Zweibrücken, VersR 1995, 111 f.; OLG Brandenburg, VersR 1995, 1051 f.; VersR 1999, 383. Zum Baum, der unauffällig im Wald steht, siehe BGH, NVwZ-RR 1989, 395 (396).

6 BGH, NZV 1991, 385 f.

7 Vgl. BGH, VersR 1959, 435 f. – Klinkerpflaster; VersR 1959, 436 ff. – Wechsel von Straßenbelägen.

2. Kurze Ursachenforschung

Die Feststellung, dass sich die Rechtsprechung der Zivilgerichte um wesentliche Fragen der Verkehrssicherheit nicht kümmert, ist zunächst nicht als Vorwurf an die Zivilgerichte oder gar die Richter gemeint. Amtshaftungsprozesse sind nach den Regeln der Zivilprozessordnung durchzuführen. Es gilt der Dispositions- und der Verhandlungsgrundsatz.⁸ Entschieden werden kann nur über das, was eingeklagt wird. Probleme nicht verkehrssicherer Straßen werden nur dann Gegenstand der Entscheidungen, wenn die Parteien hierzu etwas vortragen.

Möglicherweise hat aber auch die Rechtsprechung die Verantwortungssphären etwas einseitig zugunsten der öffentlichen Hand verteilt. Vielleicht wird nicht geklagt, weil es keine Chancen gibt, etwas zu gewinnen. Es ist deshalb die Frage zu stellen, ob die Risiken zwischen Straßenbaulastträger und Verkehrsteilnehmer richtig verteilt sind.

II. Amtshaftungsrechtliche Rechtsprechung im verfassungsrechtlichen Kontext

1. Die heutige Funktion des Amtshaftungsrechts: öffentlich-rechtliche Verhaltenskonkretisierung

Dem Schadensersatzrecht werden traditionellerweise zwei Funktionen zugeschrieben: Die Kompensation von zugefügten Nachteilen und die Prävention, also die Verhaltenssteuerung für die Normadressaten. Dass das öffentliche Haftungsrecht überhaupt eine verhaltenssteuernde Wirkung hat, mag den einen oder anderen überraschen.⁹ Theoretisch könnte man sich vorstellen, dass das Verwaltungsrecht für die Verhaltenssteuerung zuständig ist, das Staatshaftungsrecht hingegen für die Kompensation bei Verstößen gegen entsprechende öffentlich-rechtliche Bestimmungen. In Wirklichkeit übernimmt die Rechtsprechung vor allem der Zivilgerichte zu den öffentlich-rechtlichen Entschädigungsleistungen vielfach die Funktion der Verhaltenskonkretisierung. Ihre kasuistische Rechtsprechung¹⁰ zum Bereich der Verkehrssicherungspflicht ersetzt in weitem Umfang öffentlich-rechtliche Regelsysteme.

⁸ Vgl. statt vieler *Schumann*, Die ZPO-Klausur, 2. Auflage (2002), Rdnr. 294.

⁹ Vgl. etwa die Skepsis von *Engel*, VVDStRL 61, S. 440 f.

¹⁰ Staatshaftungsrecht ist case law, vgl. *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Auflage (1998), S. 3.

Zwar ist deutlich zu erkennen, dass die Rechtsprechung einen gewissen Vorrang des öffentlichen Rechts anerkennt. Wo es Richtlinien, Empfehlungen oder Verwaltungsvorschriften gibt, werden diese zur Entscheidungsfindung auch herangezogen.¹¹ Nur: In wichtigen Bereichen gibt es eben oft keine einschlägigen öffentlich-rechtlichen Normierungen, weil es nicht gelingt, sie zu produzieren. Somit ist auch die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte eine Art Rechtsquelle für das Verwaltungsrecht.

2. Orientierung an verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen

Die Tätigkeit der ordentlichen Gerichte im Bereich des Staatshaftungsrechts ist also im materiellen Sinne Verwaltungsrechtsprechung. Sie ist daher mit den gleichen Maßstäben zu messen wie diese. Im Bereich der Verhaltenskonkretisierung gelten vergleichbare Anforderungen wie bei der Rechtsquellenerzeugung auf anderer Ebene, etwa beim Erlass von Verwaltungsvorschriften. Vor allem hat sich die Herausbildung materieller Verhaltensstandards an verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu orientieren. Neben dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit gehören hierzu auch die aus der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) abzuleitende Selbstverantwortung der Verkehrsteilnehmer und auch die beschränkten finanziellen staatlichen Mittel. Dass gerade dem Schutz der von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfassten überragend wichtigen Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit für das Amtshaftungsrecht gegebenenfalls besondere Bedeutung zukommt, hat der III. Zivilsenat des BGH in seiner Rechtsprechung zur Überplanung von altlastenverdächtigen Flächen eindrucksvoll gezeigt.¹²

¹¹ Vgl. BGHZ 108, 273 ff. zu den „Richtlinien für Wildschutzzäune an Bundesfernstraßen“ (WSchuZR).

¹² Vgl. BGHZ 106, 323 ff.; 110, 1 ff.; 123, 363 ff. und *Schlick/Rinne*, NJW 1997, 1065 (1069). Allerdings wurde von der Rechtsprechung als normative Grundlage primär die Abwägungsdirektive des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB herangezogen. Vgl. *Ossenbühl* (o. Fußnote 10), S. 66.

III. Schutzpflicht und Verkehrssicherungspflicht

1. *Schutzpflicht im Vorfeld der Eingriffsschwelle des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG*

Grundrechtsdogmatik steht bei externen Betrachtern nicht im Ruf übermäßiger gedanklicher Stringenz. So ist auch das Verhältnis der Eingriffsdogmatik zur Schutzpflichtfunktion der Grundrechte nicht wirklich geklärt.

Zunächst zur Eingriffsfunktion. Vereinfacht verlangt sie, dass der Staat nur unter bestimmten Voraussetzungen, vor allem unter Beachtung des Übermaßverbotes, grundrechtsbeschränkend tätig wird. Hingegen wird aus der Schutzpflicht abgeleitet, dass der Staat gegenüber Grundrechtsbeeinträchtigungen oder -gefährdungen durch Private oder andere, nicht grundrechtsgebundene Stellen tätig werden muss.¹³

Darüber, welche Funktion eigentlich bei Straßengestaltung einschlägig ist, kann man streiten. Für die Eingriffsfunktion spricht, dass jedenfalls teilweise (etwa beim Problemkreis Baumunfall) Unterlassungspflichten gegenüber dem Staat diskutiert werden. Die „Eingriffsschwelle“ des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist jedoch schwer zu bestimmen. Es geht zwar um sehr hochrangige Rechtsgüter, die Wahrscheinlichkeit, an einer bestimmten Stelle zu verunglücken, ist gleichwohl statistisch gering.

Oft wird aber auch staatliches Handeln verlangt, was auf eine mögliche Schutzpflicht hinweist. Es geht darum, ob eine Kurve entschärft oder ein Knotenpunkt umgebaut werden soll. Deshalb sollte man vielleicht aus der genauen grundrechtlichen Einordnung staatlichen Handelns und Unterlassens im Bereich der Straßengestaltung keine dogmatische Glaubensfrage machen. Im Ergebnis nicht Streitig dürfte sein, dass die Grundrechte auf die Konkretisierung von Verhaltensstandards im Bereich der Verkehrssicherheit einwirken. Wenn der Staat verpflichtet werden soll, tätig zu werden, sind die Grundsätze der Schutzpflichtdogmatik anzuwenden. Meist gibt es dann mehrere Möglichkeiten, wie der Staat seine Verpflichtungen erfüllen kann. Hilfsweise kann auf Überlegungen zur Ermessensreduzierung aus dem Verwaltungsrecht zurückgegriffen werden.¹⁴ Soll hingegen ein staatliches Tun mit der Folge der Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Güter beurteilt werden, sind die Grundsätze des Übermaßverbotes heranzuziehen. Gefährdungen der Sicherheit des Straßenverkehrs, die zur Erfül-

13 Vgl. etwa BVerfGE 56, 56 (80) – Fluglärm; UPR, 1997, 186 f. – Elektromagnetische Felder. Allgemein auch *Erichsen*, Jura 1997, 85 ff.; *Manssen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 2. Auflage (2002), Rdnr. 40 ff.

14 Allgemein *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2002, Rdnr. 39 ff.

lung eines legitimen öffentlichen Zwecks nicht geeignet, nicht erforderlich oder nicht zumutbar sind, sind zu unterlassen.

2. *Pflicht zum Eingreifen bei besonders intensiver Gefahr für besonders hochrangige Rechtsgüter*

Straßenunterhaltung kostet Geld. Die Finanznöte der öffentlichen Haushalte haben in den letzten Jahren auch die Instandhaltung der Straßen beeinträchtigt. Subjektive Rechte auf die Erfüllung der Straßenbaulast gibt es im deutschen Straßenrecht nicht. Der Straßenbenutzer muss die Straße so akzeptieren, wie sie sich ihm erkennbar darbietet. Selbst dann, wenn eine Straße nicht mehr verkehrssicher ist, kann der einzelne Straßenbenutzer die Erfüllung der Pflichten aus der Straßenbaulast nicht einklagen. Es gibt keinen „Verkehrssicherungsanspruch“.¹⁵

Auch wenn subjektive Ansprüche nicht bestehen, kann gleichwohl eine objektive Pflicht der Straßenbaulastträger bestehen, Mängel an der Straße beseitigen. Die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften verpflichten die Straßenbaulastträger zwar nur dazu, *im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit* die Straßen in einer dem gewöhnlichen Verkehrsbedürfnis und den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsprechenden Art und Weise zu bauen und zu unterhalten.¹⁶ Eine Verpflichtung, allen denkbaren Gefahren entgegen zu wirken, gibt es nicht.¹⁷ Dies gilt aber nur, bis eine gewisse „Schädlichkeitsgrenze“ erreicht ist.¹⁸ Kommt es zu nachweisbaren und höchstwahrscheinlichen Gefahren für hochrangige Rechtsgüter, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), sind die Grundsätze der Ermessensreduzierung anzuwenden, wie sie im Polizei- und Sicherheitsrecht entwickelt worden sind. Die Straßenbaulastträger müssen in solchen Fällen eingreifen, auch wenn hierauf kein subjektives Recht einzelner Verkehrsteilnehmer besteht. Irgendein Leistungs- oder Finanzierungsvorbehalt besteht nicht. Genau wie ein privater Schuldner Geld haben muss und Geldmangel selber zu vertreten hat, muss sich die öffentliche Hand notwendiges Geld beschaffen. Jede andere Auffassung wä-

15 OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 482 f.; VG Karlsruhe, Urteil vom 27.06.1997, 9 K 397/97 mit Verweis auf VGH Mannheim, BWVPr. 1984, 233.

16 Siehe etwa § 3 Abs. 1 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Art. 71 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz.

17 BGHZ 108, 273 ff.: Es ist nicht Aufgabe des Verkehrssicherungspflichtigen, alle Straßen, auf denen Wildwechsel möglich ist, durch Zäune zu sichern.

18 Vgl. *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6. Auflage 1999, II Rdnr. 70.

re angesichts der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung des Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit unhaltbar.

3. Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hände und Verkehrssicherungspflicht

Auch im übrigen kann die öffentliche Hand nicht mit dem im Grundsatz einsichtigen und beliebten Hinweis auf leere Kassen aus ihrer Verantwortung für die verkehrssichere Gestaltung der öffentlichen Straßen entlassen werden. Neben die gesetzlich verankerte und allein öffentlichen Interessen dienende Straßenbaulast tritt die allgemeine Verkehrssicherungspflicht. Sie enthält keinen expliziten Finanzierungsvorbehalt. Im Grundsatz muss die öffentliche Hand – genau wie ein Privater – ihre Pflichten erfüllen und sich die dafür erforderlichen Geldmittel beschaffen.

Gleichwohl spielen indirekt die finanziellen Möglichkeiten auch bei der Formulierung der Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht eine Rolle. Der Bundesgerichtshof hat eindeutig anerkannt, dass sich staatliche Handlungspflichten im Hinblick auf die verkehrssichere Straßengestaltung in einer Abwägung von Aufwand und Wirkung konkretisieren.¹⁹ Einfache und verhältnismäßig billige Maßnahmen werden sehr viel eher als von der Verkehrssicherungspflicht umfasst angesehen, als aufwändige und teure Investitionen in die entsprechende Anlage.

4. Unterlassungspflichten der Straßenbaulastträger

Die Problematik einer sicheren Straßengestaltung besteht durchaus nicht nur darin, dass Maßnahmen nicht vorgenommen werden, die aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich oder jedenfalls wünschenswert wären. Teilweise werden auch Maßnahmen vorgenommen, mit denen die Straßenbaulastträger oder andere öffentliche Stellen die Verkehrssicherheit aktiv verschlechtern. Zwei Beispiele seien hier genannt: Die Verfolgung „landschaftsästhetischer Gründe“ durch die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand oder die Aufstellung von Werbeanlagen im Sichtfeld der Autofahrer, vor allem in Innenstädten.

Die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen ist nach den Grundsätzen des Übermaßverbotes zu beurteilen. Es muss jedenfalls ein legitimer öffentlicher Zweck verfolgt werden, und die Maßnahme muss zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

¹⁹ Siehe BGH, NJW 1980, 2194 ff.

IV. Die rechtliche Bewältigung von Baumunfällen

1. Rechtstatsächliche Feststellungen

Nach Aufprall auf Bäume sterben pro Jahr ca. 1.800 Personen, ca. 12.000 Personen werden schwer verletzt, der dadurch eintretende volkswirtschaftliche Verlust pro Jahr beträgt ca. 2,5 Mrd. Euro. Auch wenn man berücksichtigt, dass Personen auch dann Schäden erleiden, wenn sie von der Straße abkommen und nicht gegen einen Baum fahren, wird die Bilanz nicht grundsätzlich besser. Man kann statistisch davon ausgehen, dass ca. 1.300 Verkehrstote allein auf das „Konto“ der Bäume gehen.²⁰

Problematisch sind insoweit vor allem „Landstraßen“, also die Außerortsstraßen unter Ausschluss der Autobahnen. Baumunfälle auf Landstraßen verursachen ca. 82% der Unfallkosten der Baumunfälle insgesamt. 86 % der bei Baumunfällen Getöteten sterben bei Unfällen auf solchen Straßen (Autobahnen: 6 % der Unfallkosten, 5 % der Getöteten; innerorts: 12 % der Unfallkosten, 9 % der Getöteten).²¹

Mit erheblichem finanziellem Aufwand lassen sich Alleen sicherer machen. Die Installation von beidseitigen Leitplanken verursacht Kosten von ca. 80.000 Euro pro km. Das Unfallgeschehen lässt sich auch durch intensive Geschwindigkeitskontrollen positiv beeinflussen. Entscheidende Verbesserungen können aber verkehrspolitisch nur dadurch entstehen, dass man Autos und Alleen trennt. Wo Autos fahren, sollten keine Bäume stehen, wo Bäume stehen, keine Autos fahren.

2. Bestandsschutz und Neuanpflanzung

a) Notwendigkeit der Unterscheidung von Bestandsschutz und Neuanpflanzung

Durch die Alleen in den neuen Bundesländern und das seit 1990 dramatisch verschlimmerte Unfallgeschehen stellt sich die Frage nach der Zukunft der bestehenden Alleen und nach der zukünftigen Gestaltung des Seitenraums von neuangelegten Straßen. Beide Fragen sind zu trennen. Sich gegen die Neuanpflanzung von Alleen auszusprechen bedeutet nicht, grundsätzlich und unbedingt für die

²⁰ Siehe ausführlicher *Manssen*, Der Schutz vor Baumunfällen als Aufgabe der staatlichen Straßen- (Bau-) Verwaltung, Rechtsgutachten, September 2000, S. 5.

²¹ Siehe *Manssen* (o. Fußn. 20), S. 6.

Beseitigung von bestehenden Alleen einzutreten. Für beide Komplexe sind unterschiedliche Erwägungen erforderlich.

b) Bestehende Baumreihen und Alleen

Bestehende Alleen haben unzweifelhaft eine umweltschützende Funktion. Sie sind Kulturgut und dementsprechend in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg entsprechend geschützt.²² Dieser Schutz ist allerdings primär „institutionell“ und nicht auf den einzelnen Baum bezogen. Aus entsprechenden Gründen können etwa Unfallschwerpunkte auch dann beseitigt werden, wenn dies mit einer Beseitigung von Bäumen einhergeht. Damit ist eine Abwägung im Einzelfall erforderlich, die auch verfassungsrechtlich mitbeeinflusst wird (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit einerseits, Art. 20 a GG – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen andererseits). Von Bedeutung ist auch die Frage, welche Alternativen es zur Beseitigung der Bäume gibt. Soweit im Bereich eines Unfallschwerpunktes die Straßenbauverwaltung nicht eingreift, kommen Ansprüche aus der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten in Betracht.²³

Eine allgemeine Pflicht zur Installierung von passiven Schutzeinrichtungen (Leitplanken) lässt sich weder verkehrspolitisch noch rechtlich annehmen. Der finanzielle Aufwand ist zu hoch. Gleiches gilt für Geschwindigkeitskontrollen. Sie wirken „punktuell“, sind dadurch sehr sinnvoll in Kreuzungsbereichen, lassen sich aber kaum flächendeckend einsetzen.

c) Neuanzulegende Alleen und Baumreihen

Erheblicher verkehrspolitischer Streit besteht derzeit über die Frage, ob entlang von neuanzulegenden Straßen Bäume gepflanzt werden sollen. Begründet wird eine entsprechende Forderung vor allem mit der Erwägung, dass Alleen langfristig verschwinden, wenn keine Neupflanzungen erfolgen.

Neuanpflanzung von Bäumen vor allem entlang von Landstraßen ohne passive Schutzeinrichtungen ist bei sachlicher Betrachtungsweise verkehrspolitisch vollkommen unverantwortlich. Wer heute Bäume pflanzt, erntet einige Jahre später Verkehrstote. Bäume haben – entgegen immer wieder anzutreffender Meinung – keinerlei positive Wirkungen auf die Verkehrssicherheit. In Alleen

22 Für Mecklenburg-Vorpommern siehe Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung und § 4 NatSchG, für Brandenburg vgl. § 31 LNatSchG.

23 Siehe den im Anhang abgedruckten Beitrag von *Manssen*, Haftung örtlicher Unfallkommissionen, Rechtsgutachten, Februar 2002.

wird schneller gefahren als auf „Nichtalleen“, die Gefahr durch Astbrüche beeinträchtigt die Verkehrssicherheit, ebenso die Verschmutzung der Fahrbahn und die stärkere Gefahr von Glatteisbildung. Die verschlechterte Verkehrssicherheit wird mit erheblichen Kosten „erkauft“. Sie entstehen durch den Preis der Anpflanzung sowie die notwendigen Pflege- und Sicherungsmaßnahmen.

Der dargestellte Befund ist verkehrspolitisch so eindeutig, dass er auch eine klare verfassungsrechtliche Konsequenz hat: Die Neuanpflanzung von Bäumen entlang von Landstraßen ist verfassungswidrig. Das Grundrecht der Verkehrsteilnehmer auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt zwingend eine entsprechende Unterlassung.²⁴

3. Neuanpflanzung von Bäumen als objektive Verkehrssicherungspflichtverletzung

Das eindeutige Verdikt der Verfassungswidrigkeit der Neuanpflanzung von Bäumen entlang von Landstraßen hat allerdings im verkehrspolitischen Alltag Durchsetzungsprobleme. Die Sorge um Alleen führt dazu, dass die Feststellung, der Schutz von Menschenleben sei wichtiger als die Frage, ob Bäume entlang von Straßen oder eben woanders gepflanzt werden, nicht akzeptiert wird. Es fehlt zwar jegliche rational nachvollziehbare Begründung hierfür. Einflussreich ist diese vollständige Verkennung des verfassungsrechtlichen Wertesystems gleichwohl.

Durchsetzungskraft erlangt das verfassungsrechtliche Ergebnis der Unzulässigkeit des Anpflanzens von Bäumen deshalb nur dann, wenn einfachrechtliche Konsequenzen hinzutreten. Will man nicht gleich nach dem Staatsanwalt rufen, damit der gegen die verantwortlichen Amtsträger wegen fahrlässigen oder möglicherweise sogar vorsätzlichen Körperverletzungs- und Tötungsdelikten ermittelt (obwohl man auch dies irgendwann überlegen muss), bleibt die Frage, ob sich jedenfalls haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben, wenn die Folgen eines Verkehrsunfalls durch den Aufprall auf einen Baum verschlimmern (statistisch ca. vervierfachen). In Betracht kommen Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG. Trotz öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung der Sicherungspflicht durch die meisten Landesstraßengesetze werden insoweit von der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs die nach § 823 BGB entwickelten Grundsätze herangezogen.²⁵

²⁴ Ausführlich dazu *Manssen* (o. Fußn. 20), S. 10 ff.

²⁵ Vgl. *Ossenbühl* (o. Fußnote 10), S. 31 ff. m. w. Nachw.

Zunächst ist zu klären, ob denn objektiv eine Verkehrssicherungspflichtverletzung denkbar ist. Die Verkehrssicherungspflicht verlangt auch die verkehrssichere Gestaltung öffentlicher Verkehrswege.²⁶ Nachdem die Verkehrsunfallforschung die für Autofahrer katastrophalen Folgen eines Aufpralls auf Bäume in den letzten Jahren deutlich nachgewiesen hat, entspricht die Anpflanzung von Bäumen ohne entsprechend wirksame (und teure) passive Schutzeinrichtungen nicht dem Gebot der sicheren Gestaltung von Verkehrswegen.

Ein in der Öffentlichkeit verbreiteter Einwand gegen haftungsrechtliche Konsequenzen zu Lasten des Straßenbaulastträgers besteht darin, dass die Autofahrer an Baumunfällen „selber schuld“ seien. Schließlich „springen die Bäume nicht auf die Straße“. Dieses Argument ist aber nur vordergründig plausibel. Es wird von der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in anderen Zusammenhängen so auch nicht anerkannt. Der Verkehrssicherungspflichtige muss ein naheliegendes Fehlverhalten von Verkehrsteilnehmern berücksichtigen.²⁷ Er muss damit rechnen, dass Kinder von einem Kinderspielplatz auf die Straße laufen; er muss einkalkulieren, dass ein Treppenbenutzer stürzt.²⁸ Abkommen von der Straße ist ebenfalls kein atypischer Einzelfall, der nur bei wenigen unvorsichtigen oder alkoholisierten Fahrern anzutreffen ist. Man geht vielmehr davon aus, dass dies pro Jahr auf deutschen Straßen ca. 100.000 Mal passiert. Es handelt sich um ein typisches Augenblicksversagen, gegen das kein noch so besonnener und sich ordnungsgemäß verhaltender Autofahrer mit Sicherheit gefeit ist. Dass teilweise auch Fehlverhalten wie zu hohe Geschwindigkeiten oder Alkoholisierung hinzukommen, ist zutreffend. Darauf alleine lässt sich das entsprechende Unfallgeschehen jedoch nicht zurückführen.

Es wäre im Übrigen auch ein deutlicher Bruch mit der sonstigen zivilrechtlichen Dogmatik, aus einem häufig, aber keinesfalls immer anzutreffenden Mitverschulden abzuleiten, dass der Haftungstatbestand gar nicht vorliegt. Beides muss hier wie auch sonst getrennt werden. Dabei geht es auch in keiner Weise darum, den Autofahrern die rechtliche Möglichkeit zu eröffnen, die Folgen eigenen Fehlverhaltens zu Lasten der öffentlichen Haushalte zu liquidieren. Straßenbaulastträger und Autofahrer sollen schadensersatzmäßig die Folgen tragen, die sie durch ihre Pflichtverletzung hervorgerufen haben.

26 BGH, NZV 1991, 385 (385).

27 Vgl. bereits BGH, VersR 1963, 652 ff.; VersR 1982, 854 f. – Treppen; NJW 1977, 1965 f. – Kinderspielplatz und vorbeiführende Straße.

28 Vgl. die o. g. Entscheidungen des BGH. Für Treppenstürzer noch einmal bestätigt von BGH, NJW 2002, 1265 (1266).

4. Die konkrete Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen

Ein subjektives Recht auf Wahrnehmung einer Verkehrssicherungspflicht kennt das deutsche Recht nicht. Die Rechtsdurchsetzung erfolgt allein auf der Sekundärebene des Schadensersatzrechts. Inwieweit konkret solche Ansprüche durchsetzbar sind, bedarf jedoch noch weitergehender Überlegungen.

Keine Haftungsansprüche gegen den Straßenbaulastträger kommen dann in Betracht, wenn die Anpflanzung vor der einsetzenden Massenmotorisierung erfolgte. Im 19. Jahrhundert war die Anpflanzung keine Verkehrssicherungspflichtverletzung. Schadensersatzansprüche können sich insoweit nur aus der Nichtbeseitigung von Unfallschwerpunkten ergeben. Spätestens seit den fünfziger Jahren sind allerdings die Unverträglichkeiten zwischen Alleen und wachsendem Autoverkehr objektiv bekannt. Nicht von ungefähr kam es in Westdeutschland vor allem in den sechziger Jahren zu einem auch von den Straßenbaulastträgern forcierten weitgehenden Verschwinden der Alleen. Soweit seit dieser Zeit Alleen neu angelegt worden sind, liegt der objektive Tatbestand einer Verkehrssicherungspflichtverletzung vor.

Ein Verschulden der Amtsträger ist ebenfalls anzunehmen. Dass die Ursächlichkeit für Unfallfolgen durch Gestaltung des Seitenraums von Straßen in der Vergangenheit wenig entwickelt war, führt zu keiner Exkulpation. Jedem muss bewusst sein, dass er dadurch, dass abkommenden Fahrzeugen Hindernisse in den Weg gepflanzt werden, der Weg vom Leben zum Tode für die Insassen verkürzt wird oder jedenfalls schwerste Unfallfolgen drohen.

Hinsichtlich der Verjährung gelten die allgemeinen Regeln des Bürgerlichen Rechts. Nach neuer Rechtslage ist auf § 199 Abs. 2 BGB abzustellen (Verjährung in 30 Jahren nach Anpflanzung des Baumes). Dies entspricht im Wesentlichen dem alten Rechtszustand.

V. Eigentliche Straßengestaltung

1. Neuanlegung von Verkehrswegen

Im Rahmen der Neuplanung und Neuanlegung von Verkehrswegen, also insbesondere von Straßen, ist die Einhaltung der entsprechenden technischen Richtlinien und Empfehlungen sicherzustellen (verkehrssichere Gestaltung als zwingender Rechtssatz). Werden solche Regelwerke ohne zwingenden Grund nicht eingehalten, liegt eine sichere Gestaltung der öffentlichen Straße nicht vor. Damit ist ein objektiver Verstoß gegen eine Verkehrssicherungspflicht gegeben.

2. Nichtbeseitigung von Unfallschwerpunkten

a) Verwaltungsvorschriften zur örtlichen Unfalluntersuchung

Aus verfassungsrechtlicher Sicht unbefriedigend ist derzeit die Reaktionsordnung auf festgestellte Unfallschwerpunkte durch die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) sowie durch die Verwaltungsvorschriften der Länder zur Tätigkeit örtlicher Unfallkommissionen.²⁹ Zwar enthalten die Verwaltungsvorschriften der Länder auf der Grundlage der VwV-StVO die Verpflichtung zur Durchführung einer örtlichen Unfalluntersuchung. Haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben sich aus einer nicht ordnungsgemäßen Durchführung dieser Untersuchung oder aus einem sonstigen Verstoß gegen die entsprechenden Vorschriften auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung jedoch nicht. Auf die dazu angestellte besondere Untersuchung sei an dieser Stelle verwiesen.³⁰ Für die Rechtsprechung kommt es alleine darauf an, ob eine Verkehrssicherungspflichtverletzung gegeben ist. Die Verwaltungsvorschriften selbst sind von dem erkennbaren Bemühen geprägt, die eigenen Behörden keinen Amtshaftungsansprüchen auszusetzen.³¹

b) Entwicklungsbedarf in der Rechtsprechung

aa) Nichtbeachtung des Vorliegens von Unfallschwerpunkten durch die Kläger in Amtshaftungsprozessen

Im Lichte der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG erscheint auch die amtshaftungsrechtliche Rechtsprechung zur verkehrssicheren Straßengestaltungentwicklungsfähig zu sein. Vor allem wird die grundsätzliche ingenieurwissenschaftliche Erkenntnis, dass Unfallhäufungen ihre Ursache in der Gestaltung der Straße haben, zu wenig beachtet.³² Oft ist die Existenz von Unfallsteckkarten, mit denen Unfallhäufungen nachgewiesen werden können, unbekannt, so dass in den Tatsacheninstanzen kein entsprechender Vor-

29 Zu den Einzelheiten siehe *Manssen* (o. Fußn. 23), mit entsprechenden Nachweisen auf die Regelwerke der Länder.

30 Siehe *Manssen* (o. Fußn. 23). Vgl. auch den Beitrag von *Maier* in diesem Band, S. 105 ff.

31 Auch die Nichtbeachtung von Verwaltungsvorschriften kann die Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht darstellen, siehe BGHZ 10, 389 ff.; 27, 278 (282); VersR 1961, 512 (513); NJW 1990, 505 (505); OLG Hamm, NJW 1993, 1209 (1210).

32 „Lichtblick“ allerdings OLG Dresden, NJOZ 2001, 2056, aber leider auch bisher seltene Ausnahme.

trag erfolgt. Das Stichwort „Unfallsschwerpunkt“ sucht man in der Rechtsprechung des BGH weitgehend vergebens.³³ Dabei ist die Überlegung, die zur Mitverantwortung des Straßenbaulastträgers führen kann, denkbar einfach. Kommt es an einer Stelle zu einer Häufung von Unfällen, dann muss dies eine Ursache in der Gestaltung der Straße haben. Wäre einzige und schadensersatzrechtlich maßgebliche Ursache das Fehlverhalten der Verkehrsteilnehmer, würden sich die Unfälle entsprechend der Verkehrsdichte zufällig aber auf Dauer gleichmäßig über gleichartige Straßen verteilen. Zum Vorliegen eines Unfallsschwerpunktes bedarf es aber eines Vortrags des Klägers, an dem es bisher meist zu fehlen scheint.

bb) Einseitige Risikoanweisung

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung erfolgt die Risikoanweisung zwischen Verkehrsteilnehmer und Straßenbaulastträger oft etwas einseitig. Der Verkehrsteilnehmer „muss sich den gegebenen Straßenverhältnissen anpassen und die Straße so hinnehmen, wie sie sich ihm erkennbar darbietet“.³⁴ Gefragt wird, ob eine „gefährliche Stelle“ vorliegt. Dies wird verneint, wenn der Verkehrsteilnehmer bei Anwendung der gebotenen Aufmerksamkeit etwaige Schäden selbst abwenden könnte.³⁵ Dies scheint sich teilweise als eine Art Freibrief für den Straßenbaulastträger auszuwirken. Die Feststellung, ob ein Unfallsschwerpunkt oder eine „gefährliche Stelle“ vorliegt, lässt sich „mit dem bloßen Auge“ und quasi „nach Laien Art“ nicht treffen. Selbst Fachleute (zu denen man auch die Richter der Amtshaftungssenate nicht wird zählen können) sehen einem Straßenabschnitt nicht an, ob es sich hierbei um einen nicht verkehrssicheren Unfallsschwerpunkt handelt oder nicht. Hierzu braucht man die Unfallsteckkarte, erst im Anschluss daran kann unter Rückgriff auf entsprechenden ingenieurwissenschaftlichen Sachverstand die Ursachenforschung beginnen.

Unklar ist auch, wie sich die Feststellung, der Verkehrsteilnehmer müsse die Straße so hinnehmen, wie sie sich ihm erkennbar darbiete, eigentlich mit der Pflicht zur Berücksichtigung auch naheliegenden Fehlverhaltens verträgt. Auch insoweit wird man wieder auf den Aspekt des Unfallsschwerpunktes zurückgreifen müssen. Fehlverhalten von Verkehrsteilnehmern kann zu jeder Zeit und eigentlich an jeder Stelle vorkommen. Ein irgendwo zufällig eintretendes Fehlverhalten kann der Verkehrsteilnehmer nicht zu Lasten des Straßenbaulastträgers li-

33 Vgl. aber BVerwG, NZV 2000, 305 zur Planung einer Ortsumgehung für eine Bundesstraße.

34 BGH, DAR 1959, 296 f.; BGH R BGB § 839 Abs. 1 Satz 1 Verkehrssicherungspflicht 6.

35 BGH, VersR 1981, 336 f.

quidieren. An Unfallschwerpunkten hingegen ist Ursache für den Schaden eben nicht nur die Unaufmerksamkeit des Verkehrsteilnehmers. Hier setzt der Straßenbaulastträger in irgendeiner Weise die Mitursache.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht überzeugend ist auch die Tendenz, das Vorliegen einer objektiven Verkehrssicherungspflichtverletzung bei Mitverschulden des Verkehrsteilnehmers zu verneinen. Dies erfolgt begründungsmäßig dadurch, dass nur die Gefahren zu haftungsrechtlichen Konsequenzen führen sollen, die der Benutzer, der die erforderliche Sorgfalt walten lässt, nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann oder auf die er sich nicht oder nicht rechtzeitig einzurichten vermag.³⁶ Auf diese Weise kann man Verkehrssicherungspflichtverletzungen im Straßenverkehr fast immer verneinen. Man muss eine gewisse Anzahl von Verkehrsteilnehmern finden, die unter gleichen Bedingungen nicht verunglückt sind. Damit lässt sich – folgt man der entsprechenden Logik – zeigen, dass mit entsprechender Sorgfalt die Realisierung der Gefahr hätte vermieden werden können. Wann deshalb die Rechtsprechung trotzdem zu Schadensersatzansprüchen kommt, lässt sich logisch nicht ableiten. Es handelt sich um richterlichen Dezisionismus. Die Rechtsprechung der Zivilgerichte führt dazu, dem Straßenbaulastträger nach nur schwer voraussehbaren Kriterien Schadensersatzpflichten aufzuerlegen. Eindeutige und im voraus berechenbare Kriterien werden nicht verwendet. Damit – und dies ist das eigentliche verfassungsrechtliche Monitum – liefert die Rechtsprechung keinerlei Anreiz an die Straßenbaulastträger zur Vermeidung und Bekämpfung von Unfallschwerpunkten.

Der richterliche Dezisionismus, der der deutschen Amtshaftungsrechtsprechung zugrunde liegt, wäre nur hinnehmbar, wenn es keine brauchbaren und objektivierbaren Kriterien gäbe. Es gibt jedoch die Unfallsteckkarten und die Möglichkeit, mit ihrer Hilfe Unfallschwerpunkte zu erkennen. Zu einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht durch die Rechtsprechung im Amtshaftungsrecht gelangt man somit nur dann, wenn bei Unfallschwerpunkten das objektive Vorliegen einer Verkehrssicherungspflichtverletzung anerkannt wird. Wird ein Unfallschwerpunkt geschaffen oder bleibt er bestehen, obwohl sich aus der örtlichen Unfalluntersuchung entsprechende Hinweise auf das Vorliegen eines solchen Schwerpunktes ergeben, verlangt dies haftungsrechtlich danach, dass in solchen Fällen das objektive Vorliegen einer Verkehrssicherungspflichtverletzung angenommen wird. Damit ist das Haftungsrisiko offensichtlich. Das Amtshaftungsrecht gibt den aus der Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit gebotenen Anreiz zur verkehrssicheren Straßengestaltung.

36 Vgl. etwa BGH, NJW 2002, 1265 f.

VI. Fazit

1. Neuanpflanzung von Bäumen entlang von Landstraßen ist eine objektive Verletzung der Verkehrssicherungspflicht. Trotz eines im Regelfall gegebenen Mitverschuldens des Verkehrsteilnehmers bei Baumunfällen ist bereits die Anpflanzung von Bäumen entlang von Landstraßen ohne entsprechende passive Schutzeinrichtungen eine Verkehrssicherungspflichtverletzung.
2. Straßenstrecken, an denen Unfallhäufungen festzustellen sind, sind nicht verkehrssicher. Die Schaffung oder das Bestehenlassen von Unfallschwerpunkten ist als Amtshaftungsstatbestand anzuerkennen.
3. Die bisherige Rechtsprechung der Zivilgerichte zur verkehrssicheren Straßengestaltung leistet bisher nicht den verfassungsrechtlich zu fordernden Beitrag zur Verkehrssicherheit.

